

# Evolución de la integración europea

## I. FECHAS CLAVE EN EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

### DINAMARCA 2 de junio de 1992

Dinamarca, al igual que en 1972 con el acta de adhesión a la Comunidad y en 1986 con el Acta Única Europea, somete a referéndum la ratificación del Tratado de la Unión Europea. Pero a diferencia de las ocasiones anteriores, el pueblo danés rechaza, por un escaso margen, el Tratado de Maastricht. Dicho rechazo representa un frenazo importante en el proceso de Unión Europea, que no puede pasar inadvertido como se pretendió desde las altas instancias comunitarias. La negativa del pueblo danés pone en evidencia los puntos flacos y las contradicciones del Tratado.

El resultado del referéndum danés, que no deja de sorprender puesto que viene de uno de los pocos Estados comunitarios preparados de antemano para asumir las exigencias derivadas del establecimiento de la tercera fase de la Unión (una moneda común y la creación de un Banco Central Europeo), responde a diversos elementos.

El discurso político de los partidarios de la adhesión en 1972 y de la aprobación del Acta Única en 1986 giraba en torno a objetivos estrictamente económicos. La integración en la Comunidad era vista, con las ciertas reservas derivadas de tal afirmación, como una operación comercial. La introducción, en un tratado con vocación federalista como el de Maastricht, de elementos ajenos a lo estrictamente económico, provoca un giro en el discurso político de sus partidarios, el gobierno liberal-conservador de Paul Schlüter y, en menor medida, el Partido Socialdemócrata. Dicho giro conlleva el nacimiento de un sentimiento de desconfianza entre la población. Se rompe, de alguna manera, el pacto existente hasta el momento entre la clase política y los ciudadanos.

El resurgir del miedo o la desconfianza hacia los Estados "grandes" y sobre todo hacia el vecino alemán sirve también para explicar el rechazo del Tratado de Maastricht. La vocación federalista del mismo puede conllevar, según sus detractores, la pérdida de la identidad nacional danesa frente a potencias históricamente acaparadoras como Alemania. Este argumento es utilizado de forma insistente por los

partidarios del "no", al igual que otros elementos, como la política exterior y de defensa común o la ciudadanía europea, interpretada como un nuevo estatus que viene a sustituir a la ciudadanía danesa y no como una ampliación de los derechos civiles de los ciudadanos de la Unión. Se utilizan mensajes impactantes, directos, que provocan una reacción más sentimental que racional, mientras que los partidos de la coalición favorable al Tratado se pierden en un discurso excesivamente técnico sobre las ventajas de la Unión. Otro factor sorprendente lo constituye el hecho que dos terceras partes de los votantes socialdemócratas rechacen el Tratado, y más si tenemos en cuenta que dicho partido se pronuncia, aunque de forma un tanto ambigua, a favor del mismo.

Todo ello explica un hecho poco corriente: la victoria de la opción representada por las fuerzas menos representativas del Parlamento danés, la ultraderecha nacionalista y los comunistas.

18 de mayo de 1993

Tras el referéndum de julio de 1992, el gobierno danés entabla negociaciones con los diferentes líderes de la Comunidad, con el fin de establecer cláusulas *opt out* que excluyan a Dinamarca de determinados aspectos del Tratado, principalmente en relación a temas tan importantes como la Política Económica y Monetaria, la Política Exterior y de Seguridad Común, la Política Social y la de Medio Ambiente.

En la cumbre de Edimburgo, los líderes de la Comunidad acuerdan excluir a Dinamarca de: la ciudadanía de la Unión, la introducción de la moneda única europea, la coordinación de la política de defensa y la cooperación en materia de justicia y asuntos internos. Todo ello se recoge en una Decisión Anexa al Tratado de la Unión y en tres Declaraciones relativas a "Política Social, Consumidores, Medio Ambiente y Distribución de la Renta", "Defensa" y "Justicia y Aspectos Internos".

Los daneses incluyen otros dos aspectos importantes en el marco de las negociaciones: el principio de subsidiariedad y la transparencia en la actuación de las instituciones.

La cumbre de Edimburgo sirve para potenciar el principio de subsidiariedad que "contribuye al respeto de las identidades nacionales de los Estados miembros y a salvaguardar sus poderes y permite que las decisiones en el seno de la Unión sean tomadas lo más cerca posible de los ciudadanos". En cuanto a la transparencia en la actuación de las instituciones no hay más que una declaración de intenciones por parte de los líderes comunitarios que se comprometen a iniciar el debate previo a una legislación que regule el tema.

Las concesiones logradas por los negociadores daneses conducen a un consenso total entre las fuerzas políticas, los sindicatos y el sector empresarial, lo que repercute en una intensa campaña a favor de la ratificación del Tratado. El Partido Socialdemócrata, que en la anterior campaña se había pronunciado de forma muy ambigua a favor del Tratado (con el resultado de dos tercios de sus votantes que se pronuncian en contra), lo hace en esta ocasión de forma clara y expresa. Dos motivos explican dicho giro: el primero, el establecimiento de cláusulas *opt out* a favor de Dinamarca lo que conlleva la desaparición de las reticencias socialdemócratas hacia el Tratado. El segundo, la dimisión del primer ministro conservador Paul Schlüter, tras el escándalo conocido como *tamildgate*, y la formación de un gobierno de coalición encabezado por el socialdemócrata Paul Nyrup Rasmussen.

Los detractores del Tratado coordinan su actuación a través del denominado *Movimiento de Junio*, que reúne a grupos completamente dispares de todo el espectro político danés.

El resultado del referéndum, 56,7% de votos a favor de la ratificación del Tratado y 43,3% en contra, nos permite constatar, tal y como lo hace de forma un tanto exagerada un portavoz del *Movimiento de Junio*, que en el marco del proceso de ratificación del Tratado de la Unión se produce en Dinamarca, al igual que en otros países, un distanciamiento entre el Parlamento y los ciudadanos.

### IRLANDA

18 de junio de 1992

La victoria de los partidarios del Tratado de la Unión en Irlanda, representa una bálsamo para un Tratado seriamente amenazado tras el rechazo danés. El resultado del referéndum irlandés representa la posibilidad de proseguir con el proceso de ratificación, extremo que hubiera resultado muy difícil de mediar un segundo rechazo, pero no puede encubrir el toque de atención lanzado por los electores daneses.

El análisis del proceso electoral irlandés lo podemos centrar en un único argumento: el económico. Irlanda es uno de los países más pobres de la Comunidad. Tiene una de las tasas de paro más altas, una deuda pública superior a su Producto Interior Bruto y un elevado

número de personas que viven por debajo del denominado nivel de pobreza. Por ello, su participación en la Comunidad es prácticamente vital -recibe seis libras por cada una que entrega-. El ingreso en la Comunidad ha representado para Irlanda beneficios muy importantes, como son la diversificación geográfica de su comercio exterior -antes dependía excesivamente del Reino Unido que absorbía el 80% de sus exportaciones-, la participación en la Política Agraria Común, o las ayudas recibidas de los diferentes fondos estructurales.

Las fuerzas políticas partidarias del "sí" centran la campaña electoral en el beneficio económico que representa la continuidad en la Comunidad, desplazando a un segundo plano el contenido político del Tratado. Se acepta el contenido político del mismo como contraprestación para poder seguir gozando de los beneficios económicos derivados de la participación en la Unión.

Por contra, la oposición, agrupada en torno a la Plataforma Irlandesa para el Empleo, la Democracia y la Neutralidad, reúne movimientos tan dispares como los ecologistas, algunos partidos de la izquierda extraparlamentaria, feministas, agrupaciones de estudiantes e incluso el movimiento antiabortista *Pro Life*. Los argumentos de estos últimos se centran en los efectos negativos que podría tener el Tratado de Maastricht sobre la protección de la vida del no nacido.

Por su parte, la Conferencia Episcopal Irlandesa ha mantenido una postura ambigua; si bien nunca se ha manifestado oficialmente ni a favor ni en contra del Tratado, sus obispos, en sus sermones y cartas pastorales, han mostrado una tendencia contraria al mismo, esgrimiendo argumentos muy similares a los del movimiento *Pro Life*. Una carta pastoral editada pocos días antes del referéndum afirmaba que la aprobación del Tratado de Maastricht podía crear "un sensible nivel de incertidumbre" en lo que se refiere a la efectividad de la enmienda constitucional de 1983 que garantiza el derecho a la vida.

### FRANCIA

3 de junio de 1992

Convocatoria del referéndum sobre Maastricht.

20 de septiembre de 1992

Ratificación del Tratado tras la consulta popular.

No deja de sorprender que, no tratándose de una exigencia constitucional, el presidente de la República Francesa, François Mitterrand, convoque, el día después del referéndum danés, una consulta popular que decida el proceso de ratificación del Tratado de la Unión.



Diversos motivos explican dicha decisión, exenta, en principio, de riesgos (los sondeos muestran una clara vocación europeísta de los ciudadanos franceses) y que puede aportar importantes ventajas en el marco de la política tanto interior como exterior.

Se pretende potenciar el Tratado de Maastricht estancado tras el resultado del referéndum danés. El apoyo del pueblo francés, uno de los pilares tradicionales de la Comunidad, es visto como el golpe de efecto idóneo para relanzar un Tratado seriamente amenazado.

Por otra parte, la convocatoria constituye una maniobra política, un intento de recuperar popularidad en un momento en que, tanto el propio presidente como el Partido Socialista empiezan a dar muestras de erosión. Se intenta romper la unión existente en las filas del partido neogaullista del RPR (Unión por la República) y de los centristas del UDF (Unión por la Democracia Francesa) mostrando sus diferencias en relación al proceso de integración europea.

A finales del mes de agosto, los sondeos muestran una situación poco esperada. Las intenciones de voto pasan, en poco más de dos meses, de dos tercios de voces favorables al Tratado a una situación de equidad.

La intensa campaña realizada por los detractores del Tratado, encabezados por el neogaullista y antiguo ministro de asuntos sociales Philippe Séguin (1986-1988), pone énfasis en potenciar el renacido sentimiento nacionalista francés y en poner de manifiesto el peligro que supondría una Unión Europea dominada, a nivel tanto político como económico, por los alemanes. Séguin denuncia un Tratado que representa una seria amenaza para la identidad nacional, una política económica y monetaria, dirigida desde el Banco Central Europeo con sede en Frankfurt, que conllevaría un recorte de la soberanía francesa y un grave perjuicio para la economía del país, y una Unión dominada por burócratas sin ningún tipo de legitimación popular. Los líderes anti Maastricht tratan de relacionar la profunda crisis económica que sufre Europa con el proceso de integración, utilizando como argumento de más peso el alarmante aumento de las cifras del paro.

Los detractores del Tratado reciben el apoyo de la clase media/baja, de los trabajadores de las industrias públicas y, paradójicamente puesto que han sido los que más han recibido de la Comunidad, de los agricultores. Dichos sectores de la población se identifican mayoritariamente con el Partido Comunista y con el Frente Nacional de Jean Marie Le Pen. Curiosamente ambos partidos se encuentran unidos, aunque por motivos diversos, y como ha sucedido en otros países europeos, por su animadversión hacia Maastricht.

La campaña de los partidarios del Tratado, encabezados, por un lado, por el Presidente Mitterrand y el resto de la cúpula socialista y, por el otro, por el líder centrista Giscard d'Estaing y el alcalde de París, Jacques Chirac, consiste en un intenso ejercicio de defensa.

Los defensores del Tratado aluden a los mismos argumentos que sus opositores, mostrando una visión muy diferente del mismo. Plantean la reflexión sobre el problema alemán, utilizando argumentos tendentes a mostrar que la única vía para frenar el creciente dominio de los alemanes es el control, y que éste pasa por la integración en una unión democrática. Se pretende mostrar que la integración en la Unión no implica la limitación de la identidad francesa, sino todo lo contrario, su relanzamiento a nivel internacional. La integración en una Unión que actúe de forma coordinada permitirá a Francia ejercer mucha más influencia en el mundo que obrando sola. Se rechaza la tesis del dominio burócrata, que queda muy limitado con el establecimiento de la cláusula de subsidiariedad.

Los sectores más activos de la sociedad francesa se muestran favorables al Tratado, constatando que la evolución de la Comunidad ha repercutido de forma muy positiva en el país por lo que no puede ser frenada en su punto culminante.

El resultado del referéndum muestra una Francia dividida en departamentos ricos y pobres. Los más ricos, como París, Ile-de-France, Rhône-Alpes, así como los de más tradición democrática, como Bretaña, Loire, Alsacia y Lorena, se muestran favorables a la integración europea. Por contra, los departamentos más pobres, los más afectados por la crisis y los que basan su economía en la agricultura, lo hacen en contra del Tratado.

La ratificación del Tratado en Francia (con el 51,04% de los votos favorables) representa tal vez el paso más importante en el proceso de integración. Implica la continuación de un proceso seriamente amenazado, no sólo por el resultado del referéndum danés sino también por la evolución del proceso de ratificación en otros países como Gran Bretaña o Alemania. La confianza que genera este resultado permite abrir las puertas al optimismo y reafirma a los partidarios del Tratado en otros Estados en su lucha por la ratificación.

## ALEMANIA

2 y 17 de diciembre de 1992

Ratificación por parte del *Bundestag* y del *Bundesrat*.

Si nos atenemos a las cifras, las dos cámaras alemanas aprueban el Tratado de Maastricht de manera expeditiva (543 votos favorables en el Parlamento por 17 en contra y 8 abstenciones y unanimidad en el Senado). De todas maneras estas cifras no reflejan la polémica suscitada por la ratificación. A parte de los grupos políticos con representación parlamentaria que han mostrado su disconformidad con el Tratado, éste ha encontrado una fuerte resistencia en los representantes de los diferentes *Länder* y, sobre todo, de los de la antigua República Democrática, debido a la pérdida de poder que puede

entrañar la entrada en vigor del mismo; la atribución de competencias a la Unión en determinados ámbitos puede llegar a limitar las de los *Länder*, que amenazan con vetar la ratificación si no se refuerzan los derechos regionales. Finalmente se llega a un acuerdo para reforzar el papel internacional de los mismos en base a lograr la promoción del desarrollo regional dentro de la Unión.

12 de octubre de 1993

Luz verde del Tribunal Constitucional.

La ratificación del Tratado de la Unión en Alemania viene marcada por los más de 20 recursos de inconstitucionalidad presentados por diferentes personalidades y grupos políticos, último obstáculo para la entrada en vigor del mismo. Personajes tan próximos a la Comunidad como Manfred Brunner, ex jefe del gabinete del comisario Bangemann, y grupos tan dispares como los Verdes o los ultraderechistas *Republikaner* recurren al más alto tribunal para mostrar su disconformidad con el Tratado de Maastricht. La discusión se centra en dos líneas argumentales claras: por un lado, el déficit democrático del Tratado contrasta con el precepto de la Ley Fundamental que establece que "todo poder surge del pueblo". Por el otro, la cesión de competencias que conlleva el Tratado de Maastricht implica, según los recurrentes, la limitación de la soberanía alemana salvaguardada por el texto constitucional. En este sentido se utiliza la política económica y monetaria como foco de todas las iras.

La sentencia del Constitucional germano declara la constitucionalidad del Tratado pero la matiza. Se exigen garantías de control democrático precisando que los fundamentos democráticos de la Unión han de ser ampliados a medida que avance la integración. En cuanto a la posible limitación de la soberanía, el tribunal recuerda que no se trata de transferir parte de la soberanía a la Unión sino de atribuirle competencias. En este sentido, los jueces señalan en un comunicado, que el Tratado "...permite la actuación de la Unión Europea exclusivamente sobre la base de la expresa autorización contractual", constituyendo, el principio de subsidiariedad, un límite adicional al ejercicio de las competencias atribuidas.

### REINO UNIDO

20-22 de julio de 1993

El proceso de ratificación del Tratado de la Unión en el Reino Unido se caracteriza por las intensas batallas entre miembros del partido conservador, más concretamente entre el gobierno presidido por John Major y los euroescépticos encabezados por Margaret Thatcher, y de éstos con los laboristas.

El gobierno de Major consigue, en el marco de las negociaciones previas a la firma del Tratado, establecer una cláusula *opt out*, mediante la cual el Reino Unido tiene la facultad de autoexcluirse de las obligaciones derivadas de la Carta Social. Dicha cláusula es criticada abiertamente por los laboristas que optan por obstaculizar la ratificación del Tratado hasta que el gobierno no se comprometa a adoptar íntegramente el Protocolo de Política Social.

Por su parte, los euroescépticos conservadores, liderados por Lady Thatcher, critican ya no sólo el capítulo social sino el propio Tratado que implica, según ellos, la pérdida de una parte importante de su soberanía nacional.

La ley ratificadora del Tratado tarda dieciséis meses en ser aprobada por el Parlamento, sufriendo todo tipo de embates por parte de euroescépticos conservadores y laboristas. El partido laborista plantea, a principios de mayo del 1993, una enmienda relativa a la Carta Social aceptada por el gobierno como la única vía para evitar una derrota en el Parlamento. Los laboristas consiguen de esta manera retrasar el proceso de ratificación, y el gobierno de Major que la Cámara de los Comunes apruebe la ley ratificadora del Tratado, aplazando la votación relativa a la enmienda laborista. De los 112 votos en contra, cabe destacar, a parte de los de los euroescépticos, los de un grupo de laboristas que se desmarcaron de la postura abstencionista de su grupo, los de los unionistas del Ulster y los de un diputado del partido liberal-demócrata.

Tras la aprobación por parte de los Comunes, la ley ratificadora pasa a la Cámara de los Lores donde surge la figura de Margaret Thatcher que plantea su intención de obstaculizar el proceso de ratificación, argumentando que el escaso apoyo recibido por el Tratado en la Cámara de los Comunes exige la convocatoria de un referéndum. Los eurorrebelles constatan que la mayoría de los 400 *lores* que asisten con asiduidad a la Cámara son favorables al gobierno de Major, por lo que se inicia un proceso de reclutamiento de los aproximadamente 800 miembros con derecho, y generalmente ausentes, con el fin de forzar una crisis constitucional que obligue al gobierno a convocar la consulta. A pesar de la masiva asistencia, el gobierno de Major consigue una abrumadora victoria, evitando una consulta popular que hubiera podido obstaculizar de forma muy seria el proceso de ratificación, y le permite afrontar con optimismo la votación aplazada sobre la Carta Social en la Cámara de los Comunes. La ley es aprobada por los *lores* el **20 de julio de 1993** y recibe el asentimiento de la reina Isabel II, por lo que el Tratado de la Unión queda formalmente ratificado.

Pero el reto definitivo para John Major se presenta con la votación, el **22 de julio** y en la Cámara de los Comunes, de la enmienda laborista sobre la Carta Social. La lucha del gobierno se centra en intentar convencer a



los eurorrebeldes conservadores de que no voten en contra de su propio gobierno y, lo que es más importante, de que no incurran en la contradicción ideológica de votar a favor de la Carta Social con el único fin de obstaculizar el Tratado. En los discursos previos a la votación, Major advierte a los euroescépticos que el Tratado de Maastricht ya ha sido ratificado, y que la aprobación de la enmienda laborista entrañaría una crisis política de consecuencias impredecibles. El líder laborista, John Smith, tilda a Major de loco de la historia, arguyendo los beneficios que puede entrañar el protocolo social, y más teniendo en cuenta que ha sido aprobado por el resto de los once Estados de la Comunidad. Finalmente la votación se decide con el voto de calidad de la presidenta de la Cámara, la laborista Betty Boothroyd, que forzada por la tradición vota a favor del gobierno. De todas maneras el triunfo de Major no es total, puesto que en una segunda votación, los Comunes rechazan la enmienda presentada por el gobierno sobre la política del gobierno en la aprobación del Tratado, por 316 votos a favor y 324 en contra, lo que fuerza al primer ministro a plantear una moción de confianza.

Dicha moción constituye una segunda vuelta, ya que la enmienda laborista vuelve a ser votada. En esta ocasión, los miembros del partido conservador, que en un primer momento se habían alineado con los laboristas a favor de la Carta Social, con el único objetivo de dinamitar el Tratado de la Unión, replantean su postura y votan a favor del gobierno que recibe la confianza de los Comunes por un estrecho margen de 40 votos. El cambio de postura de los diputados eurorrebeldes encuentra su fundamento en dos argumentos de peso: en primer lugar, reciben apercebimientos por parte del partido que les amenaza con aislarlos, acabando de esta manera con sus carreras políticas; ello deriva de la amenaza formulada por el gobierno de convocar elecciones anticipadas en un momento en que las estadísticas muestran un claro descontento de la población con el Partido Conservador. Tras la votación de la moción de confianza, el conservador Lord Mogg anuncia su decisión de no recurrir la decisión de la *High Court* de Londres que, el 1 de agosto, da por bueno el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht, superándose de esta manera el último escollo de un proceso marcado por las luchas de poder internas entre los miembros del partido conservador.

## II. PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LOS PAÍSES ESCANDINAVOS Y DE AUSTRIA EN LA COMUNIDAD EUROPEA

### PAÍSES ESCANDINAVOS

**\*1955-1956:** Reino Unido lanza la idea de una gran zona de libre comercio (*Wide Free Trade Area*).

Proyecto que reúne a los países que, por diversos motivos, han quedado fuera de las Comunidades Europeas. Los países escandinavos, unidos al Reino Unido por importantes lazos históricos y comerciales, apoyan el proyecto británico, que fracasa en el marco de la denominada "Negociación Maudling".

**\*4 de enero de 1960:** Tratado de Estocolmo: constitución de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio)

La constitución de la EFTA responde a diversas necesidades. Los Estados que la forman rechazan la Comunidad como modelo de integración europea, tal y como se desprende de las palabras del primer ministro sueco, que la califica de "bloque proteccionista y simple anexo de la OTAN". Pero la decisión de los gobiernos escandinavos de seguir los pasos de la AELC y desmarcarse de la Comunidad, responde básicamente a dos aspectos clave. En primer lugar, la integración en la Comunidad Europea implica la aceptación del acervo comunitario, lo que a su vez conlleva un traspaso de soberanía a diversos niveles que es interpretado como una pérdida de identidad, como una puesta en peligro del modelo escandinavo. El segundo de estos aspectos únicamente afecta a Suecia y a Finlandia. A pesar de no ser reconocida por ninguna ley internacional, ni por la propia Constitución de dichos países, es uno de los pilares básicos de su sistema político; se trata de su condición de Estados neutrales que choca frontalmente con los objetivos políticos marcados por la Comunidad.

**\*Agosto de 1961:** Reino Unido y Dinamarca presentan su candidatura de adhesión a la Comunidad, renovada el 11 de mayo de 1967. Noruega y Suecia se unen a ellas el 24 y el 28 de julio del mismo año.

La estructura de la EFTA empieza a mostrar sus insuficiencias, mientras que el peso del Mercado Común y, en particular, del mercado alemán es cada vez más patente. Los círculos industriales y económicos, que

desconfían de la posibilidad de un acuerdo colectivo EFTA-CE, presionan cada vez más a los gobiernos para que inicien el proceso de acercamiento a la Comunidad. La estructura de sus exportaciones y los lazos históricos provocan que los países escandinavos se vean ante la disyuntiva de seguir los pasos de Reino Unido. Finlandia sigue anteponiendo las cuestiones de seguridad a las de índole económico y, fiel a su política de neutralidad, se desmarca del camino seguido por sus vecinos escandinavos. Suecia, por su parte, negocia la adhesión en el marco de una fórmula que permita salvaguardar su política de neutralidad. Así lo confirman las declaraciones del embajador sueco en Bruselas, Sten Lindh, en las que afirma que su gobierno no tiene previsto excluir ninguna de las cláusulas contempladas por el Tratado de Roma, salvaguardando la política de neutralidad.

La limitada evolución política de la construcción europea, que conduce en 1966 al denominado Compromiso de Luxemburgo, ayuda también a explicar el acercamiento de los países escandinavos a la Comunidad Europea.

**\*Primavera de 1971:** publicación de los planes Werner y Davignon/ 1972: Dinamarca y Noruega celebran referéndum relativos a la adhesión a la CE.

Dichos planes establecen el marco para la cooperación en materia de política exterior y para la unión económica y monetaria.

La primera reacción por parte escandinava a la publicación de los mismos es la renuncia formal del gobierno sueco a cualquier posibilidad de adhesión. Por su parte, Noruega y Dinamarca plantean la cuestión de la adhesión a sus ciudadanos, con dispar resultado. En Dinamarca el 63% de los votantes ratifican su apoyo a la adhesión, que es un hecho el 1 de enero de 1973. En Noruega los partidarios del "no" ganan por un escaso margen. Diversos son los motivos que explican el "no" noruego y que, en cierta medida y con las lógicas reservas derivadas de traspasar la idiosincrasia noruega al resto de los países escandinavos, pueden servir para comprender la postura de dichos países ante la Comunidad. Uno de los argumentos más utilizados por los detractores de la Comunidad es el elemento nacionalista, reflejado en slogan tales como "el orgullo de ser noruego" o "nos queremos autogobernar". Pero tras ese pretendido nacionalismo existen motivos de peso que alejan a determinados sectores de la Comunidad; la adhesión implica un transfer de



competencias, que es interpretado como una traspaso de soberanía que podría cuestionar determinadas estructuras características de los países escandinavos como, por ejemplo, la política intervencionista tanto social como económica. En este sentido se expresa un grupo de intelectuales noruegos contrarios a la adhesión, los *motekspertisen* o contraexpertos. Las carencias democráticas de la Comunidad sólo pueden ser solventadas a través de un transfer suplementario de soberanía hacia sus instituciones, lo que aumentaría su complejidad alejándolas del ciudadano. Argumentan también que el amplio margen de actuación que tiene la Comunidad, que en base al art. 235 del Tratado de Roma puede intervenir en todos aquellos ámbitos, aunque no tenga competencia expresa para ello, susceptibles de influir, al igual que la línea argumental seguida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que consagra la primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional y la aplicabilidad directa de las directivas, recortan todavía más la soberanía de los Estados miembros. Los países escandinavos, a pesar de rechazar la carta de la adhesión, pretenden conseguir un trato preferente en cuanto a sus relaciones con la Comunidad, estableciendo una unión aduanera, un sistema de preferencias agrícolas y un órgano de cooperación a nivel ministerial. Dicha posibilidad es rechazada por la Comunidad, de manera que únicamente se firman simples acuerdos tendentes a liberalizar el comercio industrial.

Las relaciones entre la Comunidad y los países escandinavos en la década de los setenta se enmarcan en el ámbito de relaciones bilaterales, tendentes a fortalecer los lazos económicos existentes a través de la implantación de una serie de elementos que sirvan para liberalizar de forma progresiva las relaciones comerciales.

**\*9 de abril de 1984: Declaración de Luxemburgo: se plantea la idea de un Espacio Económico Europeo (EEE) entre la Comunidad y los países de la EFTA/  
Febrero de 1986: Acta Única Europea.**

Los acuerdos de libre circulación de productos industriales firmados en 1972 dejan de ser eficaces debido a la interdependencia económica existente entre los países de la EFTA y la Comunidad. Las relaciones económicas son cada vez más intensas y es necesario enmarcarlas en un acuerdo que las regule, las estructure y las potencie. El Espacio Económico Europeo implicaría, con el establecimiento en 1986, en el marco del Acta Única, del mercado único europeo, extender a los países de la EFTA elementos tan importantes de éste como la libre circulación de mercancías, servicios y capitales. Pero el EEE podría constituir, también, un campo de pruebas para unos países, estructural, económica y políticamente muy similares a los de la Comunidad y que en un futuro más o menos lejano podrían pasar a formar parte de ella.

El inicio de las negociaciones para la firma del acuerdo del EEE implica el resurgimiento del debate comunitario en los países escandinavos. Éste resurge bajo el prisma de la constatación de que la integración europea implica grandes ventajas, sobre todo en el ámbito económico, y de que la exclusión del proceso de construcción europeo puede comportar la marginación.

**\*9 de noviembre de 1989: las autoridades de la antigua RDA anuncian la apertura de la frontera interalemana y del muro de Berlín.**

Se trata de una fecha simbólica no exenta de importancia en el marco del proceso de integración de los países escandinavos en la Comunidad. El fin de las tensiones entre los dos grandes bloques conlleva un replanteamiento de la política de seguridad a nivel internacional que, de alguna manera, cuestiona la política de neutralidad de determinados Estados de la EFTA como Suecia o Finlandia, política que hasta el momento representaba uno de los principales obstáculos para la integración de los mismos en la Comunidad. Dicha política pierde gran parte de su valor y, a pesar de que sigue siendo esgrimida como elemento de negociación, ya no constituye un elemento determinante. En este sentido, el ministro de Asuntos Exteriores sueco declara, en el marco de una reunión celebrada el 12 de septiembre de 1990 en Molde (Noruega), que si la evolución de la seguridad en Europa no varía Suecia estará preparada para la adhesión en 1993.

La unificación alemana constituye también un hecho relevante en el marco del proceso de acercamiento de los países escandinavos a la Comunidad. La voluntad mostrada por el gobierno de la "nueva Alemania" de ir hacia delante en el proceso de Unión Europea influye de forma importante en la decisión de los gobiernos escandinavos de iniciar las negociaciones para la adhesión. Alemania es considerada por los gobiernos escandinavos como el Estado con más peso específico dentro de la Comunidad y su apoyo al proceso de unión europea es interpretado como una garantía de éxito.

**\*1 de julio de 1991, 18 de marzo de 1992 y 25 de noviembre de 1992: Suecia, Finlandia y Noruega presentan sendas candidaturas de adhesión / 7 de febrero de 1992: firma del Tratado de la Unión en Maastricht / 1 de enero de 1993: apertura oficial del período de negociación (en el caso de Noruega las negociaciones se inician el 5 de abril).**

El artículo 0 del Tratado de la Unión establece que cualquier país europeo podrá solicitar la adhesión a la Unión Europea. Las condiciones de adhesión, y las adaptaciones que dicha admisión conlleva, deben ser

### AUSTRIA

objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Uno de los elementos esenciales para que la adhesión sea posible es la aceptación, por parte del Estado solicitante, del acervo comunitario. Dicha aceptación debe ser total, sin perjuicio de la posibilidad de establecer períodos transitorios para la incorporación del acervo a la normativa de los Estados miembros y de la autorización de ciertas disposiciones derogatorias que, en ningún caso, podrán tener carácter permanente.

En el Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992 se establece que las negociaciones para la adhesión de los Estados escandinavos y Austria se inicien inmediatamente después de la ratificación del Tratado. Habida cuenta del acuerdo alcanzado sobre la futura financiación y de las perspectivas de una pronta ratificación del Tratado por parte de todos los Estados miembros, en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 se decide adelantar el inicio de las negociaciones a principios de 1993.

Los acuerdos bilaterales de libre circulación de productos industriales celebrados a mediados de los años setenta, así como la firma del Acuerdo relativo al Espacio Económico Europeo, que lleva implícita la aceptación de parte del acervo comunitario, allana en gran medida el camino de dichas negociaciones. Once de los veintinueve capítulos de los que consta la negociación ya han sido aceptados por los Estados solicitantes en el marco de la firma del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

De todas maneras, subsisten problemas de envergadura que será necesario solventar. Uno de los principales es el futuro del estatuto de neutralidad, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, de dos de los tres Estados escandinavos que han solicitado la adhesión. La política proteccionista e intervencionista y de subvenciones practicada por dichos Estados también será objeto de polémica, puesto que se requerirá un período de adaptación en ámbitos tan importantes como la agricultura o, sobre todo en el caso de Noruega, la pesca. En el mismo sentido, los monopolios estatales existentes en dichos Estados deberán adaptarse a la normativa comunitaria de la competencia. Será también necesario fijar el marco de su participación en las instituciones y en los presupuestos. Por contra, la Comunidad podría adaptar ciertas ventajas derivadas del "Estado de bienestar nórdico" en ámbitos tan importantes como la seguridad social, el trabajo de las mujeres o el medio ambiente.

Las negociaciones de adhesión con los países escandinavos y Austria pueden servir de punto de partida para un proceso de reflexión sobre el Tratado de la Unión y el futuro funcionamiento de la Unión, proceso que puede llegar a materializarse en el marco de la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996.

**\*26 de octubre de 1955: Constitución Federal  
Austriaca: declaración de neutralidad permanente.**

La cooperación de Austria en las organizaciones internacionales, y su participación en el proceso de integración económica europea, viene determinada por su condición de Estado neutral. Dicha condición ha sido interpretada de forma diversa, unas veces para afirmar la posibilidad de una adhesión, mediante fórmulas atípicas como la construcción de un *estoppel*, que permiten su acceso a organizaciones como la ONU y su participación en el Consejo de Seguridad de la misma, o el Consejo de Europa, otras veces para negarla, aduciendo la incompatibilidad de una eventual adhesión a la Comunidad Europea.

**\*4 de enero de 1960: Tratado de Estocolmo:  
constitución de la EFTA (Asociación Europea  
de Libre Comercio)**

La necesidad de participar en un proceso de integración económica a nivel europeo, como mecanismo para no caer en el aislacionismo, constituye uno de los factores importantes que explican la participación de Austria en la EFTA. Los Estados que la forman rechazan a la Comunidad como modelo válido de integración. El rechazo se fundamenta en la necesidad de aceptar de forma íntegra el acervo comunitario, lo que conlleva un traspaso de competencias que es interpretado como un traspaso de soberanía y como una desvirtuación de los aspectos que conforman la identidad nacional. Pero, a diferencia de otros países de la EFTA, el rechazo austríaco se centra, fundamentalmente, en la incompatibilidad de su condición de Estado de neutralidad permanente con los objetivos de índole claramente política marcados por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

**\*Diciembre de 1961: diversos países de la EFTA  
solicitan la celebración de un acuerdo de asociación  
con la Comunidad / 1965: inicio de las negociaciones.**

Poco después de su creación, en 1961, y a pesar del rechazo inicial, los países no neutrales de la EFTA (Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega) empiezan a negociar con la Comunidad su candidatura de adhesión. Por su parte, los Estados neutrales, para no quedar al margen, optan por la carta de la asociación para estrechar sus relaciones con la misma.



Tras cuatro años de debates, en 1965, se inician las negociaciones para la asociación, que se prolongan hasta 1967 sin resultado alguno. El fracaso de las negociaciones se debe a una situación política poco propicia al acuerdo y a problemas de carácter básicamente institucional.

**\*1 de enero de 1973: Tratado de libre comercio.**

Frente a la necesidad austríaca de garantizar su acceso a los mercados tradicionales y a la importancia de sus relaciones económicas con los países de la Comunidad, y ante la perspectiva de una ampliación inminente, en 1969 se entablan negociaciones para llegar a un acuerdo de libre comercio. Dichas negociaciones se producen de forma paralela con el resto de los Estados miembros de la EFTA. Antes de la entrada en vigor del acuerdo global de libre comercio, Austria se beneficia de un período de 15 meses de reducciones arancelarias superiores a las concedidas al resto de los países de la EFTA, gracias a un acuerdo basado en el artículo 113 del Tratado de Roma. El libre comercio de los productos industriales no se produce hasta 1977, con la excepción de determinados productos sensibles, que no se liberalizan hasta 1984.

**\*Octubre de 1975: el SPÖ (Partido Socialista) vence de nuevo en las elecciones legislativas y Bruno Kreisky es reelegido primer ministro.**

La política europea del gobierno de Kreisky tras la firma del acuerdo global de libre comercio es poco activa. Se limita a la inclusión de los productos industriales en el marco del acuerdo de libre comercio en 1977 y a un intento de dinamizar la denominada "correspondencia agraria".

A finales de los años setenta surgen divergencias entre el Partido Socialista (SPÖ) y el Conservador (ÖVP) en cuanto a la concepción y acentuación de la política exterior. Los conservadores exigen una orientación clara hacia la Europa Occidental, mientras que el gobierno insiste en una política exterior global.

**\*Junio de 1982: aprobación unánime por parte del Parlamento de una resolución en la que "se solicita al gobierno continuar y profundizar en la fructífera cooperación entre Austria y la Comunidad, en la medida en que la neutralidad permanente lo permita" / Mayo de 1983: gobierno de coalición entre el Partido Socialista y el Liberal (FPÖ).**

Se producen diversas tentativas para dinamizar el proceso de acercamiento a la Comunidad. El ministro de Comercio y vicescanciller, Steger, con ocasión de la inauguración de la

Feria de Dornbirn, el 28 de julio de 1984, declara que la adhesión a la Comunidad es una meta que, aunque a largo plazo, debe ser alcanzada por Austria. Por su parte, el Partido Conservador exige a finales de 1985 una nueva dinámica en la política de integración.

**\*Abril de 1984: Compromiso de Luxemburgo/ Febrero de 1986: Acta Única Europea.**

Hasta mediados de los años ochenta las relaciones de Austria con la Comunidad vienen marcadas por consideraciones de tipo económico y comercial. La perspectiva de una unión política, así como la dimensión de un mercado único entre los doce Estados miembros constituyen dos factores determinantes para la reorientación de la política exterior austríaca. Surge la necesidad de combinar la continuidad de la política de neutralidad con unas buenas relaciones con el Este y el Oeste y con una relación cada vez más activa con la Comunidad.

Los esfuerzos del gobierno austríaco se dirigen, en 1987, hacia una fórmula global que permita a Austria participar en el mercado interior de los doce sin necesidad de adherirse. Dicha fórmula no es aceptada por la Comunidad, por lo que se plantea el debate sobre la viabilidad de la adhesión.

Paralelamente a este proceso, y desde 1984, se produce un esfuerzo para reforzar la cooperación entre la Comunidad y los Estados de la EFTA. Dicho esfuerzo, que encuentra su punto de partida en el denominado compromiso de Luxemburgo, y que debe materializarse con la entrada en vigor del Espacio Económico Europeo, permitirá el acceso de los países de la EFTA a las cuatro libertades, (libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas), así como una mayor participación en las políticas horizontales y de acompañamiento de la Comunidad.

**\*Julio de 1989: el gobierno austríaco presenta la candidatura de adhesión / 7 de febrero de 1992: firma del Tratado de Maastricht/ 1 de enero de 1993: inicio de las negociaciones para la adhesión.**

La candidatura de Austria a la Comunidad no debería, en principio, presentar grandes problemas. Austria forma parte del grupo de Estados más fuertes y estables a nivel económico de Europa. El grado de convergencia de la economía austríaca en relación a la comunitaria le permitirá participar de pleno en proyectos tan importantes como la realización del mercado único, la unión económica y monetaria o el refuerzo de la cohesión económica y social.

Por otra parte, el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que entra en vigor el 1 de enero de 1993, conlleva la aceptación de gran parte del acervo comunitario. Aspectos tan importantes como la libertad de circulación de mercancías, servicios, capitales y personas, o la política social, de medio ambiente, el derecho de sociedades, la protección al consumidor o las normas de competencia, no deben representar problema alguno en el marco de las negociaciones.

Los problemas pueden surgir en ámbitos como la agricultura, las relaciones exteriores, los asuntos institucionales y presupuestarios o, sobre todo, el del transporte transalpino por carretera.

Austria, por su situación geográfica y debido a la política restrictiva de Suiza, se ha convertido en el punto de tránsito terrestre más importante para la Comunidad, tanto intra como extracomunitario. Ante el aumento constante del tránsito terrestre y los problemas tanto sociales como medioambientales que de dicha situación se derivan, las autoridades austríacas optan por una política restrictiva, adoptando determinadas medidas unilaterales como la negativa a aumentar las cuotas de tránsito, el incremento de los peajes o la prohibición parcial de circular por la noche, y la aplicación de las mismas a países que, como Bélgica o Dinamarca, no las aplicaban. En el marco de las negociaciones para la adopción del Espacio Económico Europeo, Austria ha sido inflexible en cuanto a la supresión de las restricciones cuantitativas, aspecto éste que choca frontalmente con las exigencias del mercado único europeo.

La neutralidad permanente, como uno de los factores que más ha determinado la política exterior austríaca en las últimas décadas, merece también comentario aparte. La situación actual austríaca, tras los acontecimientos producidos en el Este de Europa en 1989 y en el marco de un nuevo orden internacional, confiere al concepto de

neutralidad permanente un enfoque diverso al observado por los redactores de la Constitución Federal de 1955. A pesar de ello, constituye uno de los puntos clave en el marco de las negociaciones para la adhesión. El ministro austríaco Mock, en su nota de 14 de julio de 1989 dirigida al presidente del Consejo, Sr. Dumas, indica que "al presentar su solicitud de adhesión, Austria parte del principio del mantenimiento de su estatuto internacionalmente reconocido de neutralidad permanente...".

La adhesión de Austria, como Estado de neutralidad permanente, presenta problemas de envergadura:

La práctica del Consejo, en el marco de la política comercial común, de imponer sanciones económicas a determinados Estados o de establecer bloqueos comerciales (Argentina, URSS, Sudáfrica, Irak, Serbia...).

La Política Exterior y de Seguridad Común, en base a la cual se pretende, tal y como se desprende de las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo: "...reforzar la identidad y el papel de la Unión como entidad política en la escena internacional, así como garantizar la coherencia de todas sus acciones exteriores" y, tal como se especifica en el Tratado de Maastricht, fortalecer "...la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas".

La Comunidad, en el curso de las negociaciones para la adhesión, deberá buscar garantías concretas, por parte de las autoridades austríacas, en cuanto a su capacidad jurídica para suscribir compromisos en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común. Garantías que podrían pasar por una redefinición del estatuto de neutralidad permanente. De todas maneras, la neutralidad no debe constituir un problema insoluble capaz de frenar la candidatura de Austria como nuevo Estado de la Unión.